

¿Promover el desarrollo o gestionar la pobreza?: Algunas consideraciones acerca del rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil tras la reforma del Estado

Milagros Martínez Zuviría
Universidad Católica de Córdoba (Argentina)
milamzuviria@hotmail.com; comunica@uccor.edu.ar

Resumen

Este trabajo analiza desde una perspectiva crítica el rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el contexto del Estado postbienestarista, en el que estas organizaciones cobran protagonismo ocupando el espacio que un Estado ineficiente y debilitado estaba dejando vacío. Intentamos describir las implicancias que se derivan de la ocupación de este espacio, tomando para ello como eje la relación de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado y sus dinámicas de relación con los ciudadanos.

Se señala cómo estas relaciones se ponen de manifiesto en la instrumentación de políticas sociales en las que frecuentemente se apela a la participación de los destinatarios como contraprestación o garantía de los beneficios otorgados. De esta manera se pone en cuestión el sentido y el concepto de participación y se analiza cómo estas dinámicas configuran un determinado tipo de articulación Estado –sociedad civil que muchas veces replica *performances* de la política partidaria, oscilando entre la promoción del desarrollo (entendido en su sentido más amplio) y la gestión de la pobreza. Por último, se cuestionan las posibilidades de construcción y ampliación del espacio público y de democratización de la sociedad que se derivan de estas relaciones.

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo desarrollar algunas problemáticas que posibiliten una reflexión crítica acerca del rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el contexto post reforma del Estado (o de Estado post bienestarista).

Tomaremos este punto en la secuencia temporal para analizar el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil, su relación con el Estado y sus dinámicas de relación con los ciudadanos (beneficiarios, destinatarios de sus programas, en definitiva el sujeto con el que interactúan), debido a que es en este momento en el que las OSC adquieren un rol preponderante como partícipes del espacio público y político. Tras la reforma del Estado, la sociedad civil se hace cargo de ocupar un espacio vacío, como consecuencia de lo que la crisis postbienestarista estaba dejando al margen de su rango de intereses, sea por acción u omisión.

En un escenario de profunda recesión y pobreza ocupar este **espacio** significó asumir decisiones (es decir, delinear políticas) tendientes a paliar el “Estado de Malestar” que sucedió al Estado de Bienestar (Gutiérrez, 2005). Veremos cómo, en la articulación Estado - OSC estas políticas (ya sea desde el Estado minimizado o desde las mismas organizaciones) apelaron recurrentemente a la **participación** como garantía o como contraprestación de los beneficios otorgados. En esta misma medida surgen los interrogantes en relación a qué concepción del otro, del beneficiario, del sujeto destinatario de estas políticas subyace en estas estrategias y enfoque.

De esta manera, partiendo de reconocer que el Tercer Sector se encuentra atravesado por una serie de dinámicas problemáticas, que configuran un determinado tipo de relaciones entre los distintos sistemas (político, económico y socio-cultural); intentaremos analizar cómo estas dinámicas de acción y relación oscilaron entre la **promoción del desarrollo** o la **gestión de la pobreza**, y qué implicancias tuvieron y tienen sobre las posibilidades de construcción o ampliación del espacio público y, en definitiva, de democratización de la sociedad.

Algunas precisiones terminológicas

Cabe aclarar que partimos de considerar que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) u Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) son "grupos de ciudadanía activa que tienden a generalizar un comunitarismo defensivo frente al individualismo de la economía triunfante" (Alonso y Jerez, 1997:246). No obstante, no constituyen un sector homogéneo, si no que se trata de una esfera fraccionada.

Es por ello que tomaremos para este análisis a las ONGs para el desarrollo, adoptando la definición que de ellas elabora Alicia Gutiérrez: "las llamadas ONGs para el desarrollo integran un conjunto que constituye un universo institucional cuyo foco principal de actuación está colocado en la **transferencia de capacidades** a los sectores populares con el objetivo de que **a través de su propio esfuerzo** puedan mejorar sus condiciones de vida" (Gutiérrez, 2005:160).

Por otro lado, haremos otra precisión terminológica: a los fines de este trabajo adoptaremos para **desarrollo** la definición de José Luis Coraggio, puesto que incluye múltiples dimensiones que serán puestas en juego en el recorrido de este texto. Por desarrollo nos referimos aquí a la puesta en marcha de un proceso dinámico de ampliación de las capacidades para lograr la mejoría intergeneracional sostenida de la calidad de vida de todos los integrantes de una población. Ello incluye:

-Componentes económicos: trabajo productivo, ingreso, satisfacción racional de necesidades legítimas, suficiencia y calidad de los bienes públicos.

-Componentes sociales: integración en condiciones de creciente igualdad, efectiva igualdad de oportunidades, convivencia, justicia social.

-Componentes culturales: autoestima, pertenencia e identidad histórica, integración a comunidades con contención, valores, solidaridad y tolerancia, y

-Componentes políticos: transparencia, legitimidad y responsabilidad de las representaciones, participación directa, responsable e informada de la ciudadanía en las grandes decisiones colectivas en la gestión de lo público. (Coraggio, 2003:1).

Otros términos clave de este trabajo, como **participación** y **espacio público**, serán definidos en las secciones correspondientes.

Creemos necesario, a los fines de contextualizar la pregunta que motiva y titula este ensayo, comenzar con una breve descripción de la evolución en los últimos años de la sociedad civil organizada, y qué sucedió –a nivel de impactos o consecuencias- en el caso argentino en particular.

Del monólogo del Estado al “canto a la sociedad civil”

Hubo un tiempo en el que todo era Estado. Éramos entonces “hegelianos sin saberlo”, en el sentido de reconocer (y depositar) en la figura estatal un referente simbólico ineludible para lo común y lo general (Rabotnikof, 1999:198). Y también para lo individual, ya que desde y por el Estado se referenciaba la subjetividad. En efecto, autores como los del Grupo Doce coinciden con Rabotnikof en señalar que la lógica que se agota con la crisis del Estado de bienestar es la del Estado como meta institución dotadora de sentido, como marco organizativo por el que transcurre la vida, pero añaden que el agotamiento de esta lógica implica también el fin para un tipo específico de subjetividad: la subjetividad ciudadana. (Lewkowicz y Cantarelli, 2003).

Al desarticularse la figura estatal como meta institución, el discurso neoliberal apelará entonces al “canto a la sociedad civil” como alternativa abstracta a las “maldades” que habían provocado las políticas públicas en el campo de los derechos sociales de la ciudadanía. La auto-ayuda se constituye en propuesta política: se solicita a la familia o a la comunidad la resolución de los problemas de bienestar social. (Alonso y Jerez, 1997:215).

De esta manera, el Estado de bienestar se desmantela (sólo quedan galpones, dirán los autores del Grupo 12), se minimiza y se “corre” de la cobertura universal de las necesidades; dejando lugar a una pluralidad de organizaciones sociales que canalizan las demandas de la sociedad e intentan cubrir las necesidades que el agotamiento de la lógica estatal y el desenvolvimiento del sistema económico capitalista neoliberal estaban dejado al descubierto, eximiendo al sistema político administrativo de responsabilidades que antes le eran inherentes.

Es en este contexto en el que se advierte que las ONGs corren el riesgo de “sustituir la razón por la compasión, el bienestar social universalizado por los actos del corazón y de la propia sociedad civil” (Alonso y Jerez, 1997:233).

Estas organizaciones, distintas y distantes -a veces- del Estado y el mercado, conforman el Tercer Sector, que se configura como un espacio ambivalente y fragmentado. Para analizar qué rol cumplieron estas organizaciones a nivel local será preciso hacer algunas consideraciones acerca de la evolución del Tercer Sector en Argentina.

El “redescubrimiento” del Tercer Sector en Argentina. Relación Estado – sociedad civil a través de la política social

En cuanto expresiones asociativas de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales no constituyen en Argentina un fenómeno nuevo, ya que el Tercer Sector surge en la época colonial bajo la forma de distintos tipos de organizaciones. No obstante, el asistencialismo y un estado interventor populista que tejó firmes redes clientelares contribuyeron a su tardía visibilidad.

Alicia Gutiérrez señala que “formas organizativas alternas tanto al sindicalismo como a las prácticas paternalistas recorren la historia de los sectores pobres de Argentina, abarcando los más diversos campos de la cultura, las ciencias, la salud, la prestación de servicios y la asistencia” (Gutiérrez, 2005:158-159).

Auyero se refiere concretamente en uno de sus trabajos a estas prácticas paternalistas y clientelares de intercambio de favores por votos, fuertemente influenciadas por el paradigma del Estado peronista (Auyero, 1997).

Como afirma este autor, estas prácticas fueron consolidando una determinada *performance*, una “manera de dar”, una mediación particular entre ciudadanos y Estado en la resolución de problemas, que se acentúa en contextos de hiperdesempleo, pobreza y retirada del Estado. Si bien Auyero analiza la red clientelar que tejen los partidos políticos a través de sus mediadores o “punteros” interesa analizar a los fines de este trabajo en qué medida las organizaciones no gubernamentales replican este tipo de *performance*, es decir en qué medida gestionan la pobreza o promueven el desarrollo.

Veamos entonces, en primer lugar, cómo este sector adquiere protagonismo en las últimas décadas, contexto de “hiperdesempleo, pobreza y retirada del Estado”.

En los 80, la mayor visibilidad de las organizaciones no gubernamentales estaba relacionada con la defensa y reivindicación de los derechos humanos, merced a la herencia del Estado autoritario. Una década más tarde, su resurgimiento y visibilidad se relacionará con la reforma del Estado encarada por el gobierno de Carlos Menem, la tercerización de la política social y la apelación a la solidaridad para paliar las consecuencias de la crisis.

Algunos autores que sostienen desde la crítica neoconservadora que el sistema de Bienestar había generado una ciudadanía dependiente de un Estado paternalista y una economía deficitaria debido a la ineficiencia del gasto público, afirmaron en este contexto que la “emergencia” de la sociedad civil expresada a través del incremento de la trama asociativa y su correspondiente transferencia a estas organizaciones de la gestión de las políticas sociales, constituía un signo positivo que podía contribuir a la superar la pobreza, consolidar el desarrollo y profundizar la democracia, (Machado Aráoz, 2002). Esto es: impactar tanto en el sistema sociocultural como en el sistema económico.

Con respecto a los cambios señalados en este último aspecto, desde el punto de vista económico, se argumentó que la intermediación de las ONGs permitiría una racionalización y eficientización del gasto, gracias a una gestión menos burocrática, más transparente y menos costosa. En este sentido, concebir la política social como un conjunto de programas que responden selectivamente –focalizadamente- a las demandas de los “usuarios”, tiene que ver con la introducción de la lógica de mercado en la institucionalización de las políticas sociales, buscando asegurar la mejor asignación de recursos posible y maximizar la ecuación costo-beneficio.

De esta manera, la salida al problema de la pobreza ya no pasará por el Estado; en efecto, “en el marco del aluvión privatizador que supuso e impuso la revolución neoconservadora asistimos también a la privatización de la pobreza, esto es, a la des-responsabilización social de la pobreza” (Machado Aráoz, 2002).

Como afirma Lo Vuolo, un determinado concepto de pobreza se corresponde con la forma de medir, la pobreza y, a su vez, concepto y medida deben o deberían vincularse con las estrategias y el diseño institucional adoptado para atender el problema. (Lo Vuolo, 1999:71).

Según señalan algunos autores, se produce una *naturalización* de la pobreza que desmantela la búsqueda de la igualdad de manera universal que había intentado garantizar el Estado de Bienestar.

De esta manera, se implementan nuevos requisitos para el acceso a los recursos sociales disponibles, es decir, a ciertos programas no se tiene acceso por pertenecer a una categoría social determinada, como “pobre” o “desocupado”. Para acceder a estos programas, la población más necesitada debe “presentar un proyecto, participar de manera conjunta con varias organizaciones, conseguir avales de otras, **organizarse**, compartir el financiamiento, las responsabilidades... para recién entrar en la etapa de evaluación, en la que se determina qué proyecto está en mejores condiciones de ser financiado” (Gutiérrez, 2005:102-103).

“Dado que el Estado de Bienestar había promovido la pasividad entre los pobres, creando una cultura de la dependencia, desalentando a la gente a autoabastecerse, el discurso neoliberal apela a cortar la red de seguridad social y a reclamar, a cambio de cualquier beneficio social, una obligación.” (Kymlicka, W. y Norman, W., 1997, en Machado Aráoz).

Se produce entonces un desplazamiento desde el objetivo de la cobertura universal de las necesidades a los objetivos de contener la conflictividad social, amortiguar los costos de la reformas estructurales de los sistemas político-administrativo y económico y asistir de manera focalizada, selectivamente, las necesidades básicas insatisfechas de los sectores más vulnerables. En efecto, la política social se organiza en torno a una multiplicidad de programas independientes entre sí, destinados a atender necesidades específicas de sectores claramente identificados. Se estructura en base a criterios de focalización, selectividad, subsidiariedad, descentralización y privatización de servicios.

En cuanto al impacto en el sistema socio-cultural, se señaló desde el discurso que legitimó las reformas estructurales, tal como hemos mencionado anteriormente, que la participación de las ONGs en la gestión de las políticas sociales contribuiría a la democratización de las mismas, en tanto y en cuanto apela a la participación de los usuarios. Machado Aráoz señala que no menos importante sería el argumento de la “despolitización” de las políticas sociales en el nuevo esquema, ya que se sostuvo (desde este discurso), que de esta manera se circunscribiría la implementación del programa a una racionalidad específicamente técnica, eliminando el clientelismo que la dependencia del Estado había generado.

No obstante, a nivel de la ciudadanía, estas reformas implican la renuncia a construir un sistema que garantice a todos los ciudadanos el acceso igualitario a un standar común de oportunidades de vida.

En efecto, la crítica hacia esta forma de distribución focalizada y selectiva de los beneficios sociales señala que no sería un mal mecanismo focalizar los recursos siempre y cuando los saberes, las relaciones, la información y las capacidades estuviesen repartidas equitativamente, cosa que no sucede; es decir: tienen mejores posibilidades de cumplir los requisitos para acceder a los programas sociales a quienes poseen mayores capitales materiales y simbólicos. (Lo Vuolo, 1999 y Gutiérrez, 2005).

En esta misma línea, Offe señala dentro de los esquemas de racionalización del Estado –esto es, de reorganización administrativa para compatibilizar demandas y exigencias- la **reprivatización**: “un cuarto esquema de racionalización es evidente en intentos por ahorrar gastos fiscales y costos de conflicto político, desplazando las tareas sociales a sistemas

parafiscales de financiación o a formas privadas o casi públicas (auto-gestionadas) de organización del proceso de toma de decisiones (...). Las cargas a nivel financiero y de toma de decisiones deben desplazarse del nivel estatal central a la esfera de los participantes inmediatos, quienes están “sobre escena”. **Es evidente que la fuerza económica relativa de esos “participantes” determinará el modo en que acabarán distribuyéndose las cargas y beneficios respectivos**” (Offe, 1984: 101-102).

Por otro lado, el acceso a los beneficios de la política social está restringido a quien se define a partir de este momento como “beneficiario”, entrampado en una dinámica por la cual accede a estos beneficios por las carencias o falencias específicas que acredite en la satisfacción de sus necesidades, y sólo puede conservar este beneficio si continúa acreditando estas carencias. Es lo que Lo Vuolo llama “la trampa de la pobreza” (Lo Vuolo, 1999).

Al mencionarse dentro de los propios planes sociales del Estado la promoción de **instancias de articulación con las ONGs**, estas se ubicarán en un “confuso espacio de representación de los grupos más subordinados y de legitimación de la propia acción estatal” (Lo Vuolo, 1999:172).

Según Lo Vuolo, las ONGs consolidan en este contexto un modelo asistencial que hace de la **participación** y del esfuerzo individual la clave para resolver el problema de los sectores marginados.

Aquí interesa considerar, entonces, a qué tipo de participación se hace referencia.

En primer lugar, la movilización y la participación social a la que se convocaba recoge escasamente los aportes realizados por los movimientos sociales en las décadas del 60 y 70. No se trata ya de una participación reivindicativa.

Tomando en cuenta las reflexiones citadas anteriormente, analizaremos a continuación las implicancias que esta nueva apelación a la participación puede tener sobre la noción de ciudadanía, sobre la construcción del espacio público, y en definitiva, sobre el rol que asumen las ONGs en esta dinámica.

¿La participación como panacea?

Así como hubo un momento en el que “todo era Estado”, parece ser que hubo un momento en el que todo era participación, auto-gestión, responsabilidad comunitaria, acción ciudadana, empoderamiento, capital social... Y parece ser, también, que las Organizaciones No Gubernamentales, portadoras de una imagen benéfica y desinteresada, y por estar “más cerca de la gente” eran las instituciones más legitimadas para instrumentar estos cambios, apelando a la participación y al compromiso de los destinatarios de las políticas sociales.

No obstante, a pesar de este primer entusiasmo, la realidad nos brinda indicadores significativamente negativos de pobreza y exclusión; lamentablemente, “pese a la cantidad y repetición de eventos, estas acciones no han logrado introducir modificaciones estructurales en la formas de producir y distribuir la riqueza generada socialmente, ni frenar el retroceso de los derechos sociales para el conjunto de la población” (Iñiguez, 2005:2).

En primer lugar, creemos pertinente mencionar algunas precisiones en torno al término participación.

Si nos remitimos a la definición de la Real Academia Española, encontramos algunas acepciones de esta palabra que nos pueden servir para el análisis. Participar significa:

- 1-**TOMAR** parte de algo.
- 2-**RECIBIR** parte de algo.
- 3-**COMPARTIR**, tener las mismas opiniones que otra persona.
- 4-**TENER PARTE** en una sociedad o negocio.
- 5-**DAR UNA PARTE**

Tomar, recibir, compartir, tener parte, dar parte... ¿En qué sentido se entiende la participación que se fomenta desde los programas sociales y concretamente desde las organizaciones? Y en todo caso: ¿Qué sentido debería tener si quisiéramos que esta participación promueva el desarrollo, entendiéndolo en todas sus dimensiones?

Para reflexionar en torno a estas cuestiones, será necesario, problematizar el contexto y las condiciones en las que se articulan estos procesos participativos, campo en el que se entrecruzan e interactúan intereses, perspectivas y estrategias de los sistemas político, socio-cultural y económico.

Asumimos que estas interacciones se producen o generan en un **espacio** determinado. Un **espacio público**, de encuentro e interacción. Importa entonces destacar aquí el concepto de espacio como aquel que permite hacer consciente la experiencia de estar y pertenecer al mundo y a la sociedad en que vivimos, en un tiempo y contexto determinado. Con este sentido, “el espacio es un medio del que se vale y donde se sustenta la experiencia individual y colectiva de los actores, por lo que está ligado directamente al desarrollo de las capacidades de acción humanas”. (Vicherat, Daniela, citado por Rosenfeld, Mónica, 2005:3). Asumimos entonces, en relación a la pregunta que motiva el trabajo, que la construcción o ampliación del espacio público está estrechamente ligada al eje de promoción de desarrollo en su sentido más amplio.

En sintonía con esta definición, nos interesa destacar algunos ejes que desarrolla Nancy Fraser desde una teoría crítica de la democracia en torno a este espacio, por las potencialidades para el análisis que presenta.

Esta autora sostiene como premisa básica de su ensayo que la teoría social crítica y la práctica política democrática requieren “de algo semejante” a la idea del ámbito público de Habermas. “Habermas designa a las sociedades modernas un teatro en el que la participación política es representada por medio del habla. Este espacio en el que los ciudadanos deliberan sobre sus asuntos comunes; por tanto, es un terreno de **acción discursiva**. Espacio conceptualmente distinto al Estado y a la economía oficial (...), un teatro para debatir y deliberar”. (Fraser, 1993:24-25). No obstante, la autora sostiene que aún esta idea no es suficiente, y menciona algunas advertencias al respecto, que nos interesa destacar:

Uno de los supuestos del concepto de ámbito público de Habermas es el de que es posible, para los interlocutores, poner *entre paréntesis* las diferencias de status y deliberar **como si** fueran iguales socialmente. Según Fraser esto supondría el riesgo de asumir que la igualdad social no sería condición necesaria para la democracia política. En este sentido, advierte que

la transformación del yo en nosotros puede enmascarar sutiles formas de control y ocultar los privilegios participativos de los grupos dominantes. (Fraser, 1993:34-40).

En este sentido, quisiera introducir aquí, como ejemplo de lo analizado por Fraser, uno de los resultados señalados sobre el Programa de Democratización Familiar y Social, llevado a cabo por el gobierno de Buenos Aires en articulación con UNICEF, que analiza Graciela Di Marco.

Las investigaciones que se realizaron en torno a este programa permitieron observar que la participación social posibilita a las mujeres elaborar un lenguaje de derechos. No obstante, los procesos de participación social entre las mujeres que participan de organizaciones tradicionales, como las barriales, gremiales y parroquiales, con una fuerte impronta de las jerarquías masculinas, **no generan cambios significativos en los modelos de género y en las relaciones de poder** (Di Marco, Graciela). Si bien estas conclusiones se refieren a un proyecto determinado, con un espacio determinado y determinados actores, no dejan de alertarnos acerca de la pertinencia del enfoque de Fraser a la hora de delinear procesos de cambio que se quieran realmente inclusivos.

Otros autores advierten, además, que en ocasiones las interacciones entre las organizaciones y los “beneficiarios” generadas en los procesos participativos, se establecen en un escenario de “desarrollandos” y “desarrolladores” (Bombarolo, 2005); organizando sistemas por los cuales aquellos actores portadores de recursos materiales o simbólicos transfieren conocimientos, saberes, técnicas y dinero hacia aquellos que no poseen o no han accedido a cualesquiera de estos recursos.

De esta manera, por más que se pretenda abrir el espacio, promoviendo así la adquisición de capacidades en un horizonte de desarrollo, se estaría convalidando una visión caritativa en su nivel más básico: dar (recursos materiales o simbólicos) a aquellos que no tienen.

Dar parte de estos recursos, ¿es participar?

Vimos cómo la participación per se, entendida en este sentido, no impide la reproducción de las asimetrías entre aquellos que “reciben” y aquellos que “dan”. (Iñiguez, 2005:4). Veamos ahora qué implicancias tiene este tipo de participación en la búsqueda de un horizonte de desarrollo que contemple no sólo el componente económico de superación de la pobreza si no también las dimensiones sociales, culturales y políticas que hacen a una noción de ciudadanía plena, activa y no **“de baja intensidad”**¹.

Retomando la relación del desarrollo con las capacidades de argumentación de los sujetos, es pertinente hacer mención de lo que Alicia Gutiérrez señala en cuanto a que las ONGs en este contexto proyectan una visión caritativa de la pobreza, desnaturalizando la idea de derechos sociales y ciudadanos, debido a que la participación no se promueve en términos de movilización política, por lo que el recurso a la participación y a la acción colectiva termina desmovilizando a los sujetos colectivos. (Gutiérrez, 2005).

De esta manera, de la noción de ciudadano como categoría más relevante de la acción política se pasa a la noción de beneficiario, el destinatario de los programas, quien, como vimos debe, para compensar el “beneficio” recibido, otorgar una contraprestación. **Dar parte...**

No obstante, entendemos que “participar no es simplemente asunto de ser capaz de manifestar contenidos propositivos que sean neutrales respecto de su forma de expresión. Significa

“hablar con nuestra propia voz” y de esta forma construir y expresar simultáneamente nuestra identidad” (Fraser, 1993:44). La apelación a la participación debe relacionarse, en definitiva, con el desarrollo de las capacidades de argumentación de los sujetos. A este desarrollo apunta también Guendel, al apelar a una gerencia social con enfoque en los derechos. (Guendel, 2003).

En este sentido, la profundización de la democracia en la actualidad, se encuentra relacionada tanto con la expansión de los espacios públicos políticos como con el desarrollo de las capacidades de argumentación moral de los individuos que, en tanto ciudadanos, participan de la organización política de la comunidad. (Carrizo, 1999-2001:3).

En este contexto cobra sentido poner en juego y en la reflexión las relaciones e implicaciones que se derivan de los actuales modos de participación que marcan tendencias en la sociedad civil, específicamente en América Latina; modos de participación que inclusive vienen a dar cuenta del declinamiento de los lazos asociativos, los que por un lado visibilizan los pasos avasalladores de una racionalidad instrumental –desde el modelo de modernidad- que provoca rupturas y acrecienta la falta de confianzas colectivas.

Desde este escenario, los actuales modos de participación, mirando en especial las organizaciones no-gubernamentales de mediano y alto desarrollo (niveles de maduración); se encuentran con sensaciones y prácticas controvertidas, en relación a sus convocatorias y volúmenes de participación –destinatarios-; específicamente por las bajas convocatorias y niveles de participación –compromiso- en sus diversas estrategias y ofertas institucionales. Emerge el sentimiento ciudadano en la cual los propios sujetos (de la sociedad civil), tienden a buscar mayores espacios de seguridad –confianza- desconectándose de los demás.

A modo de conclusión: algunas consideraciones a tener en cuenta

Preguntarnos acerca del rol de las ONGs como promotoras del desarrollo o como gestoras de la pobreza significó pensar en dos dimensiones contrapuestas: o bien la gestión de las políticas sociales encaradas desde estas organizaciones no gubernamentales constituye una contribución a generar alternativas de transformación social capaces de recrear las condiciones de equidad social y de participación política que aseguren la plena integración de los sectores sociales excluidos y la profundización de la democracia; o bien sólo resultan una faceta y un componente más del conjunto de transformaciones institucionales operadas en el marco de instauración de la reforma del Estado.

En torno a estas dos dimensiones, analizamos el rol de las organizaciones no gubernamentales en el contexto de la reforma del Estado e intentamos problematizar su contribución a la promoción del desarrollo a la que alude la apelación a las estrategias participativas de intervención social que se asumen a partir de estas reformas.

Horacio Machado Aráoz sostiene, no obstante, que no existen factores inherentes a la propia constitución y rol de las ONGs que nos permitan definir a priori el sentido político de la intervención de éstas en el campo de las políticas sociales, en ninguno de las dos dimensiones anteriormente mencionados (Machado Aráoz, 2002).

Es a los fines de este análisis que resulta relevante contar con una serie de pautas o criterios que permitan evaluar los casos concretos y otorgar mayor legibilidad al campo de las

Organizaciones No Gubernamentales. En este sentido, Félix Bombarolo aporta algunas cuestiones que vale la pena considerar a la hora de evaluar un caso concreto (Bombarolo, 2002). El autor enumera diez áreas problemáticas sobre las que resulta necesario profundizar para generar espacios de genuina participación. Si bien el análisis de cada una de estas áreas excede los objetivos y posibilidades de este trabajo, creemos que vale mencionarlas:

-El sentido: ¿cuál es el sentido último de la participación? ¿El hecho de que se enuncien como participativas lleva a que efectivamente se instrumenten políticas que promueven la participación?

-La viabilidad: ¿es siempre posible iniciar procesos de generación de la participación ciudadana? ¿existen condiciones mínimas para llevar a cabo políticas participativas?

-La representatividad: ¿quiénes representan a los colectivos involucrados en los procesos participativos? ¿cuál es su legitimidad?

-La capacidad: ¿cuál es la capacidad de los ciudadanos que participan de la toma de decisiones, para analizar los problemas en cuestión y proponer alternativas propias de solución?

-El contenido: ¿para qué tipo de procesos se invita a la gente a participar?

-La oportunidad: ¿en qué instancia del proceso de gestión y de aplicación de decisiones públicas se incluye a los interesados?

-El límite: ¿hasta dónde es lícito, prudente, necesario y eficiente generar procesos de participación?

-El vínculo: ¿en qué medida se tienen en cuenta los deseos y propuestas de la ciudadanía convocada a la participación?

-El modo: ¿son pertinentes y efectivas las herramientas utilizadas para promover los procesos participativos?

-La sostenibilidad: ¿cómo sostener en el mediano y largo plazo los procesos participativos?

Como vemos, siguen emergiendo nuevos desafíos y preguntas que de ninguna manera implican respuestas fáciles; tanto en la pérdida de confianza pública de los gobiernos, la falta de consenso acerca de la que deberían aportar las políticas públicas, la falta de cohesión social y desintegración del capital, entre otros.

Por último, creemos que, como dijimos, si bien la discusión a la que hacemos referencia sólo puede dirimirse empíricamente, analizando cada una de las experiencias concretas, la bibliografía consultada nos lleva a advertir sobre los riesgos que conlleva poner en suspenso el análisis de los sustratos que sostienen los discursos demasiado voluntaristas y entusiastas con respecto al rol de las organizaciones no gubernamentales en escenarios de pobreza y exclusión.

Hasta qué punto será factible contribuir al desarrollo de capacidades de los individuos apelando al accionar de las organizaciones dependerá de las decisiones que se tomen en

conjunto con miras a la ampliación de los espacios públicos, teniendo en cuenta, y no poniendo entre paréntesis, las desigualdades participativas realmente existentes. En efecto, hemos visto cómo una sociedad democrática igualitaria (de la que es condición básica el desarrollo, tal como menciona O'Donnell), no podrá alcanzarse nunca si seguimos haciendo “como si” fuéramos todos iguales.

De lo contrario, sólo se gestionarán recursos, saberes, prácticas entre un sujeto que da y otro que recibe. Sólo se **dará parte... una parte**, nada más, de esos capitales simbólicos y materiales que son condición de desarrollo e igualdad.

“No se trata de tener el poder para cambiar la realidad, si no de construir nuevos poderes, nuevas capacidades de toda la sociedad y su Estado, que incluyen la de definir de manera autónoma qué es el desarrollo, cómo se vincula con la vida de los ciudadanos y cómo se va a lograr” (Coraggio, 2003:6).

Se trata, siempre, de personas. “De pensar en la gente, tan diversa, por cierto, de imaginar intereses y sentires, de respetar, sobre todo, los deseos e intimidades. Desde lo macro, lo analítico, lo académico, hablamos de sociedad, de clases, de sectores, de conflictos. Tratamos de imaginarnos nuevos mundos y allá vamos a construirlos, a promoverlos, a veces a imponerlos, imaginando que aquellos son los mundos en los que todos quisiéramos vivir. Trabajamos y especulamos desde la Universidad, desde el Estado, desde partidos políticos, desde ONG's, desde organismos internacionales, desde las mismas organizaciones de base. Desde allí levantamos nuestros esquemas para ver y para pensar y desde aquellas abstracciones impulsamos valores, procesos, pautas de conducta. Las intenciones son diversas y contradictorias muchas veces, mejores o peores según quién las perciba, a veces religiosas, en ocasiones políticas, otras técnicas, humanistas, imperiales, bienintencionadas o revolucionarias... ideológicas siempre.”(Bombarolo; 2002: 3).

Haciéndonos eco de las reflexiones de Badiou, creemos que se trata de organizar trayectos nuevos, (Badiou, 2003)... trazar nuevos caminos que vayan de las organizaciones a la gente... y trazar caminos que, una vez allí, vuelvan...

Bibliografía

ALONSO, Luis Enrique y JEREZ, Ariel (1997) “Hacia una politización del tercer sector”, en ¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del tercer sector, Ed. Tecnos, Madrid.

AUYERO, Javier (1997) “Evita como performance. Mediación y resolución de los problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires”, en ¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo contemporáneo. Ed. Lozada, Buenos Aires.

BADIOU, Alan (2000) “Movimiento social y representación política” en URL: www.grupoacontecimiento.com.ar.

BOMBAL, Inés (comp.) (2004) “Fortalecimiento de la relación Estado Sociedad Civil para el desarrollo local”, CEDES, CENOC y Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

BOMBAROLO, Félix (2001). “Mitos, miserias y epopeyas de las organizaciones sociales”. En URL: www.organizacionpoleas.com.ar.

BOMBAROLO, Felix (2002). “Devaneos sobre personas pensares y sentires. Alrededor de los conceptos de capital social, participación ciudadana y fortalecimiento institucional en América Latina”. Documento de trabajo preparado para la Red de Solidaridad Social de Colombia. En URL www.organizacionpoleas.com.ar

BOMBAROLO, Félix. (2002) “Articulación Estado – Sociedad Civil. El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social”. Ponencia presentada en el I Congreso Nacional de Políticas Sociales “Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina”, organizado por la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

CARRIZO, Cecilia (1999-2001). “Del reconocimiento al ejercicio de la ciudadanía y Tensiones entre criterios de representación política al interior de la intervención estatal.

COHEN, Jean y ARATO, Andrew (2000). “Sociedad civil y teoría política”. Fondo de Cultura Económica. México.

CORAGGIO, José Luis (2003). “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?. Ponencia presentada en el panel “Construcción de poder político y gestión pública participativa en el ámbito local”, del II Seminario Nacional “Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local”, organizado por el CENOC-CEDES-UNGS, Buenos Aires.

DI MARCO, Graciela. “Ciudadanía, democratización y políticas sociales”. Ponencia presentada en el I Congreso Nacional de Políticas Sociales “Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina”, organizado por la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

FRASER, Nancy (1993). “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”, en Debate Feminista, México.

GARCÍA DELGADO, Daniel (2002). “Organizaciones de la sociedad civil y política social. El dilema de la participación”. Ponencia presentada en el I Congreso Nacional de Políticas Sociales “Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina”, organizado por la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

GUTIERREZ, Alicia (2005). “Pobre, como siempre. Estrategias de reproducción social en la pobreza”. Ferreira Editor, Córdoba.

GUENDEL, Ludwig (2003) “Por una gerencia social con enfoque de derechos” en URL www.iigov.org

GUTVAY, Mónica (1997). “Pobreza y políticas sociales”. Ponencia presentada en el I Congreso Internacional “Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina”, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

IÑIGUEZ, ELIZABETH (2005). “Procesos participativos, espacios multiactorales y

democratización de la democracia. En URL www.organizacionpoleas.com.ar.

LEWKOWICZ, Ignacio; CANTARELLI, Mariana / Grupo 12 (2003) “Del Estado al mercado” en Del fragmento a la situación. Notas sobre la subjetividad contemporánea. Altamira, Bs. As.

LO VUOLO, Rubén, BARBEITO, Alberto, PAUTASSI, Laura y RODRÍGUEZ, Corina (1999) “Las políticas sociales y la pobreza de ingresos”, cap. II en La pobreza... de la política contra la pobreza. Miño y Dávila Editores, Ciepp, Bs. As.

MACHADO ARÁOZ, Horacio. (2002) “La articulación entre Estado y Sociedad Civil en la gestión de las políticas sociales”. Ponencia presentada en el I Congreso Nacional de Políticas Sociales “Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina”, organizado por la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

O’DONNEL, Guillermo. (2000). La irrenunciabilidad del estado democrático, web CLAD.

OBSERVATORIO SOCIAL, “Análisis de procesos participativos para el diseño e implementación de políticas públicas. Metodología de observación de espacios participativos instituidos por el Estado”. En URL: www.observatoriosocial.com.ar.

OBSERVATORIO SOCIAL, “Cambios en la gestión de las políticas sociales”.

RABOTNIKOFF, Nora (1999). “Hegelianos, a sabiendas”, en Reforma del Estado y Coordinación Social. Plaza Vlades Edit. México.

ROSENFELD, Mónica (2005). “Dilemas de la participación social: el encuentro entre las políticas públicas y la sociedad civil” en Cuadernos de Observatorio Social, n° 7, en URL www.observatoriosocial.com.ar.

Notas

¹ O’Donnel postula que, si bien el sistema reconoce los derechos políticos de manera universal, no es así con los derechos civiles o sociales, dando origen a lo que llama “ciudadanía de baja intensidad”. (O’Donnel: 2000)